

## **Des vertus décisionnelles du principe de précaution en univers controversé.**

Olivier Godard

Le principe de précaution s'adresse à des situations incertaines dans lesquelles des dommages possibles sont en jeu, qui peuvent affecter la santé, l'intégrité de la vie humaine, la qualité de la vie, la qualité des milieux et de notre environnement, du niveau le plus local au niveau le plus global engageant la survie de la planète.

L'incertitude n'est pas l'ignorance. Elle veut bien dire ici que l'état des savoirs est suffisant pour poser la question de l'existence de ces dommages, mais n'est pas suffisant pour en donner un tableau complet qui permettrait aux démarches rationnelles standard de se déployer. Il s'agit de situations faites de connaissances partielles, de présomptions, de controverses. Tous ces éléments sont le lot commun des problèmes de décision et d'organisation que se posent diverses instances collectives, notamment à propos d'environnement, mais aussi dans le domaine technologique. Malgré la référence à l'incertitude, nous ne sommes pas ici dans une situation dans laquelle la prévention, au sens où cette notion a pu être construite dans les milieux de l'assurance, peut s'organiser en s'appuyant sur une connaissance statistique et une raison probabiliste.

L'idée de base du principe de précaution est qu'il n'est pas fondé d'attendre des certitudes scientifiques pour commencer à agir de façon à se prémunir contre des risques qui n'existent encore qu'en pointillés. Aux yeux de certains, le principe de précaution fournirait une réponse bien équipée à la question ainsi posée de cette incertitude, à tel point qu'ils voudraient en faire une norme juridique, voire une source de la responsabilité, au sens juridique du terme.

En fait, ce qui me paraît caractériser le statut actuel de la Précaution, ce n'est pas d'apporter une solution mais bien plutôt de porter haut la question du risque, de l'éventualité d'un dommage fait à autrui, comme question vivante pour tous les acteurs de la société. Cette incertitude que le principe de précaution rencontre, il ne la réduit pas ; il la transfère sur les procédures, les règles, les dispositifs que les groupes et les personnes sont invités à élaborer pour assumer leur responsabilité morale, leurs responsabilités de citoyen. C'est ainsi que l'un des axes, à mes yeux majeurs, de la réflexion sur la précaution consiste à se demander si la précaution représente un critère partiel qui doit être complété par d'autres éléments de justification et d'élaboration d'un problème ou si on entend la définir comme un critère absolu destiné à se substituer à tout autre élément de justification de l'engagement de l'action publique. Ouvre-t-elle un espace pour le débat, la délibération entre les parties concernées ? Ou ferme-t-elle cet espace par la mise en court-circuit des procédures usuelles et notamment des procédures démocratiques ?

Or, le principe de précaution, malgré ce que laisse penser l'expression même de principe, n'a pas de définition unique, même dans les textes juridiques de Droit international. Cette diversité révèle ce que ce principe peut avoir de contingent aux conditions de sa constitution et aux caractéristiques des situations qu'il devrait réguler, comme pourrait le montrer l'étude des différentes définitions couchées dans ces textes.

Concentrons nous sur une des interprétations proposées par une partie des acteurs de la scène de la Précaution et qui vise en fait à faire du principe de précaution une « règle d'abstention ».

Je partirai d'un énoncé simple, qui pourrait paraître acceptable à première vue aux yeux de beaucoup. Il s'agissait de définir une ligne de conduite pour un problème particulier : celui des déversements en mer de rejets industriels éventuellement toxiques. Dans le mouvement de contestation de ces décisions, certaines parties ont proposé la règle suivante au nom du principe de précaution : « *Aucun rejet ne doit être versé en mer à moins que son innocuité ne soit prouvée* ». Voilà une traduction pratique de cette « règle de l'abstention » en considérant trois aspects rassemblés dans cette règle :

- \* La référence implicite à l'idée de dommage zéro ;
- \* La focalisation sur le scénario du pire ;
- \* Et enfin l'inversion de la charge de la preuve.

Sur ces trois points, l'interprétation proposée n'est pas vraiment recevable : la référence au dommage zéro ne peut pas être tenue comme norme générale ; la focalisation sur le scénario du pire est fréquemment illusoire et ne permet pas de discriminer entre les situations ; l'inversion de la charge de la preuve fait partie de ces fausses bonnes idées car elle s'inscrit dans une épistémologie positiviste de la science qui ne peut plus être retenue aujourd'hui.

Voyons ces trois points. Commençons par le dommage zéro. En tant que norme générale, le dommage zéro est une norme irrationnelle. Irrationnelle, puisque son application générale est impossible. Elle supposerait une situation d'abondance illimitée des moyens que l'on pourrait consacrer à la prévention des menaces les plus diverses.

Dans notre monde réel où l'abondance des ressources a des limites, l'application locale de la norme du dommage zéro pour un problème spécifique a pour condition la captation de ressources qui pourraient être affectées à la prévention d'autres risques ou la mobilisation de ressources et de moyens qui pourraient être affectés à d'autres usages, tout aussi appréciés. Une telle exception locale doit donc être débattue et justifiée au cas par cas. Il ne peut donc pas être suffisant, dans ces cas là, de se référer à l'argumentaire général de la précaution pour en décider.

De toute façon, la nature des choix auxquels la précaution est censée apporter une réponse n'est souvent pas compatible avec l'idée de dommage zéro. Dans sa forme initiale, la « règle de l'abstention » implique un choix entre une option risquée et une option qui ne le serait pas. Dans la plupart des cas, les décideurs ont à affronter des contextes où il s'agit d'arbitrer entre différents types de risque, y compris des risques économiques et politiques.

Il est assez rare qu'un risque donné ait une telle importance qu'il faille lui accorder une prééminence absolue sur tous les autres intérêts légitimes dont les acteurs sociaux et les

pouvoirs publics sont comptables. Il est encore plus rare que cette prééminence s'établisse de façon durable, sauf exception. Les mesures de précaution ont donc à être arbitrées et pondérées au regard d'autres intérêts émanant des mêmes domaines de l'environnement ou de la santé publique, ou d'autres, et ne sauraient se concevoir de manière absolue sans égard pour les conséquences entraînées.

Il va donc falloir accepter de discuter du dommage non pas zéro, mais d'un dommage acceptable ou d'un dommage accepté. Reste à savoir comment déterminer le bon niveau du dommage.

Deuxième élément : la focalisation sur le scénario du pire. Cette focalisation découle directement de la règle de l'abstention. Soit un risque possible. Ce risque comprend un ensemble de potentialités et c'est celle qui est la plus dommageable qu'il s'agit absolument d'éviter si l'on suit la « règle de l'abstention ». Il peut certes se trouver des situations dans laquelle la hiérarchisation des options apparaît très clairement, mettant en jeu des ordres de grandeur différents. Si nous pouvons être confiants dans cette hiérarchisation, très bien ! Le problème est déjà très largement résolu.

Ce que je soutiens, c'est qu'il est souvent difficile d'avoir une telle assurance. La définition d'un scénario du pire dépend en fait de l'imagination de ceux qui écrivent les scénarios. En contexte scientifiquement controversé où plusieurs théories non encore validées s'affrontent et où chacun s'accorde sur le fait que des surprises ne sont pas exclues, cette écriture ne peut être univoque. Comment décrire par scénario toutes les surprises auxquelles on pourrait s'exposer ? Il s'agit nécessairement d'un exercice ouvert. C'est ce que manifestent tous les écrits sur la complexité.

L'état des connaissances ne fournissant pas une base solide de construction des scénarios possibles, l'exercice peut vite tourner à l'invention de chimères ou à la science-fiction. Quoi qu'on veuille, identifier un scénario du pire ne va pas sans l'intervention de conventions permettant de choisir, parmi des séquences causales fort nombreuses, celles qui seront vraiment explorées et de stopper à un certain rang l'exploration de l'arbre des effets.

De telles conventions sont nécessairement extra-scientifiques même si elles ne sont pas déraisonnables.

Le contenu des scénarios du pire apparaît alors comme un construit social, conjectural et conventionnel plus que comme le reflet évident d'une objectivité du risque.

Ce contexte d'incertitudes et de controverses scientifiques dans lequel nous sommes placés a une autre conséquence. Il induit ce que l'on pourrait appeler «un nivellement par le pire» des options en présence. L'exploration imaginative des arbres d'éventualités correspondant aux différentes théories en compétition tend à déboucher sur une situation où les scénarios du pire engendrés par chaque option d'action vont se révéler aussi catastrophiques les uns que les autres.

Cette tendance s'inscrit elle-même dans la logique du processus de controverse scientifique et sociale. Les groupes d'intérêts ayant partie liée avec l'une ou l'autre des visions du monde, des théories en présence vont se lancer dans une surenchère du pire afin de discréditer la position adverse et de mobiliser à cette fin les ressources d'argumentation qu'ils peuvent trouver dans l'état controversé et incertain des connaissances disponibles.

Si cette tendance au nivellement par le pire se réalise finalement, la valeur discriminatoire du critère de l'évitement du scénario du pire devient évidemment nulle car il ne permet pas de choisir. Mais dans les cas où ce nivellement n'apparaît pas, il est cependant impossible de savoir de manière certaine si cela tient aux différences d'ordre de grandeur du dommage réel envisageable, à une limitation des ressources matérielles et des facultés d'imagination des experts qui construisent les scénarios ou au manque de moyens ou de savoir-faire de certains des groupes sociaux impliqués dans les controverses publiques.

Il va bien falloir accepter de considérer non pas seulement le scénario du pire, mais un ensemble de scénarios jugés crédibles.

Considérons à présent le troisième point, celui de l'inversion de la charge de la preuve. Pour beaucoup d'observateurs, ce serait l'une des principales règles d'application pratique du principe de précaution. Ce serait désormais les promoteurs de projet ou les responsables d'activité qui auraient à apporter la preuve de l'absence de dommage pour que leurs entreprises puissent être autorisées. Peut-on accepter cette règle ?

Elle rencontre d'abord les difficultés majeures de type épistémologique, qui sont tout à fait symétriques de celles qui s'opposent à ce que la preuve certaine du dommage fonctionne comme condition de la décision légitime. Avant, on nous disait que l'on pouvait continuer une activité tant que la preuve certaine du dommage n'aurait pas été apportée. L'inversion de la charge de la preuve voudrait alors dire qu'une activité ne peut pas être autorisée tant que l'absence de dommage n'a pas été prouvée. Les raisons mêmes qui rendent la première position intenable rendent la deuxième également intenable.

Cette règle de l'inversion de la charge de la preuve repose sur une vieille croyance positiviste en une science capable de réduire toute incertitude moyennant une poursuite suffisante de la recherche. Or nous savons, et cela a été rappelé brillamment avant moi, qu'avec l'avancée de la science les poches d'incertitudes se gonflent aussi. On découvre qu'il y avait un tas de choses qu'on ne savait pas, dont on ignorait même jusqu'à l'existence.

Nous ne pouvons donc pas comprendre le développement scientifique comme une réduction progressive de toutes les incertitudes du monde.

Il y a des incertitudes absolument irréductibles. Il y en a de plusieurs sortes. Certaines sont intrinsèques. D'autres sont liées à des aspects techniques de la pratique scientifique et des conditions de circulation des savoirs, comme les mécanismes d'interpolation, le passage des conditions locales d'expérimentation à une généralisation des énoncés, les transpositions, etc. Tous ces mécanismes sont à chaque fois porteurs d'éléments d'incertitude dans lesquels on fait intervenir des conventions de méthode pour arbitrer.

Admettons cependant que l'hypothèse positiviste puisse être prise comme une hypothèse raisonnable dans un certain nombre de contextes. Je veux dire par là qu'il peut se trouver des contextes où l'épistémologie positiviste est encore jugée recevable par les acteurs sociaux en raison de la nature des risques considérés ou du type de connaissance à mobiliser, dans des contextes relativement stabilisés. Dans ces cas là, l'inversion de la charge de la preuve ne provoque pas de bouleversement de la décision, qui demeure arrimée au concept de preuve scientifique. Elle introduit seulement des délais supplémentaires. Encore faut-il qu'on ne se soit pas trompé sur le diagnostic et que le type de preuve que l'on attend et que l'on exige puisse vraiment être obtenu.

Il suffit toutefois qu'un certain nombre d'acteurs sociaux n'adhèrent plus à cette vision selon laquelle la science permettrait de réduire toutes les incertitudes pour que, du point de vue du fonctionnement social, le mécanisme envisagé ne fonctionne plus.

Sur cette question des incertitudes et des hésitations critiques qui pourraient ou ne pourraient pas être réduites de façon significative à l'avenir, je prendrai un exemple tiré de mon activité de chercheur dans le domaine du changement climatique planétaire. Encore récemment les climatologues expliquaient que d'ici une quinzaine d'années nous devrions savoir de manière beaucoup plus ferme qu'aujourd'hui ce qu'il en est de l'ampleur des changements pressentis. Me replongeant dans la littérature des années 1970, je trouvais déjà cette même prévision selon laquelle d'ici une quinzaine d'années la science climatologique nous permettrait enfin de savoir... On a des raisons de considérer que la question du changement climatique va nous accompagner pendant tout le siècle prochain et au-delà. Il ne serait vraiment pas raisonnable de vouloir faire dépendre les décisions de politiques de l'acquisition des connaissances certaines quant à ce risque, que ces connaissances certaines doivent jouer comme preuve du dommage ou comme preuve de l'absence de dommage.

Dans des contextes de ce genre, lorsqu'on reconnaît l'existence d'incertitudes irréductibles, l'exigence posée par certains de la preuve de l'absence de dommage prend une autre valeur, puisqu'elle revient à demander l'impossible. Un discours absolutiste de la précaution ne peut alors que se transformer en une pure ressource rhétorique utilisée par des acteurs sociaux pour parvenir à des fins sociales données. Sous peine de provoquer une paralysie générale de l'activité économique, cette arme devenue politique ne pourrait être utilisée que sélectivement et arbitrairement, du point de vue scientifique, à l'encontre de certaines activités ou options de développement.

Cette discussion permet de mieux saisir ce que peut être la nature de la précaution au sein d'une épistémologie non positiviste. Elle consiste à prendre distance vis-à-vis du concept de preuve scientifique (je parle de la prise de décision et pas du développement scientifique) que cette preuve intervienne à charge ou à décharge.

Dans les contextes incertains et controversés qui sont précisément ceux dans lesquels on envisage de se référer au principe de précaution, la science n'est pas plus capable de façon durable d'apporter la preuve définitive de l'absence de dommage que celle de l'existence de dommage.

Dans une éthique de la précaution resituée dans la phase actuelle de l'histoire de notre entendement scientifique, il ne serait pas plus raisonnable d'exiger des certitudes sur l'absence d'un dommage avant d'autoriser une activité technique qu'il ne l'est d'exiger des certitudes sur l'existence d'un dommage pour commencer à s'en préoccuper et à prendre des mesures de prévention.

Dans les deux cas toutefois, la logique de la précaution demande un accompagnement particulier de la décision. Lorsque des mesures de sauvegarde sont prises, il convient de mettre sur pied en parallèle ou de maintenir un dispositif de recherche pour accroître la connaissance du risque et au vu des résultats, adapter les mesures de précaution adoptées. Lorsqu'une action ou une technique présentant un risque possible pouvant être « grave ou irréversible » est néanmoins autorisée au vu de ses avantages potentiels, il faut l'accompagner d'un dispositif de suivi de façon à pouvoir tirer parti des informations apportées par l'expérience et ajuster le tir si cela s'avérait nécessaire.

L'essentiel dans les deux cas est que les décisions premières prises soient révisables et conçues de façon à pouvoir être révisées.

Que faire alors de l'irréversibilité ? La culture de la précaution ne s'est-elle pas développée pour faire face à cette asymétrie temporelle première qui est l'irréversibilité du temps ? En fait, l'irréversibilité ne constitue pas par elle-même le dommage à éviter. Elle n'en est que le facteur multiplicateur.

Il y a deux grandes raisons possibles pour s'abstenir d'une action à laquelle est associé un risque de dommage irréversible. Lorsque l'ampleur du dommage escompté à travers le temps dépasse les avantages attendus de l'action qui crée cette irréversibilité ou bien lorsque les coûts d'un report d'une décision ou d'une action aux effets irréversibles sont inférieurs aux avantages qu'il serait possible de retirer d'une amélioration de l'information qui serait obtenue grâce à ce délai. Car alors, grâce à son report dans le futur, la décision lourde pourrait être mieux ajustée en fonction d'une information de meilleure qualité.

C'est seulement à ce point, dans la pesée des avantages d'une décision prise maintenant ou d'une décision reportée que l'asymétrie temporelle peut être réinsérée sur fond de symétrie dans la prise de distance envers la preuve.

Selon les classes de grandeur anticipées pour les dommages et les coûts d'évitement, les responsables seront fondés à adopter une position plus proche d'une exigence de preuve du dommage ou d'une exigence de preuve de l'absence de dommage. Un tel choix ne peut pas résulter d'une règle automatique ou de l'invocation générale du principe de précaution. Elle doit dépendre d'une appréciation circonstanciée du contexte de risque considéré.

Ainsi l'examen auquel nous venons de procéder témoigne des tensions qui traversent la précaution et qui soumettent les sujets contemporains à une sorte de «double bind» dans la construction de la rationalité.

Injonction de prendre ces distances vis-à-vis de la rationalité substantive, puisque cette rationalité calculatoire suppose la connaissance complète des états du monde futur et la reconstruction de tous les liens causaux entre une action et ses conséquences, évidemment inaccessibles.

Mais aussi, injonction contraire de ne point en abandonner les repères sous peine d'ouvrir la voie à l'incohérence de l'action publique. Pour garder la voie du raisonnable, les propositions que j'avance sont modestes : conserver ou réhabiliter la référence à un dommage acceptable et à l'adoption de procédures pour définir ce qu'est le risque accepté, et pas le risque zéro ; accepter la symétrie dans la distance prise à l'endroit de la preuve dès lors que sont en balance la preuve du dommage et la preuve de l'absence du dommage, mais concevoir l'action comme le vecteur d'un apprentissage ; représenter une option donnée de décision (telle filière technologique, tel grand projet, ...) par une famille de scénarios jugés crédibles en évitant une focalisation excessive sur le scénario du pire que cette famille comprend.

Tous ces éléments font appel au jugement certes informé et donnent à penser que la précaution sera mieux servie par l'élaboration de casuistiques particulières que par la formation de règles générales dont nous attendrions une application mécanique.